

Sentencia No. 142

Recurso No. 276

Virginia Jaime Sosa vs. Secretario General de la Organización de los Estados Americanos

EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

Integrado por los doctores Nicholas J.O. Liverpool, Presidente y Morton Sklar y Agustín Gordillo, Jueces.

Tiene a la vista para dictar sentencia el expediente correspondiente al recurso interpuesto por la señora Virginia Jaime Sosa, en contra del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

La recurrente estuvo representada por la doctora Cecilia Schroeder Rius y el Secretario General por la doctora Carmen Lucía de la Pava Abad, todo de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 42 del Reglamento del Tribunal Administrativo.

RESULTA:

1. Que con fecha 12 de diciembre de 2001, la señora Jaime Sosa interpuso un recurso ante el Tribunal, alegando daños y perjuicios, por no haberse renovado su contrato, después de muchos años de servicio. La recurrente señala que “por motivos físicos, geográficos y económicos”, la misma no pudo cumplir con el requisito de que se deben agotar los recursos administrativos para que una demanda sea admisible ante el Tribunal. La recurrente indica que dicho requisito debería aplicarse solamente al personal que presta servicios en la sede. Por esos motivos, la recurrente solicita una excepción al requisito de agotamiento de recursos, contemplado en el Artículo VI, párrafo 4 de su Estatuto y solicita que el Tribunal admita su solicitud directamente, sin el beneficio de que la misma interponga un recurso a través de la vía administrativa de la Secretaría General. La recurrente se reservó cualquier derecho que pudiera tener, de acuerdo con la legislación uruguaya y ante tribunales locales.
2. Que el Tribunal hizo constar la petición de la señora Jaime Sosa y envió una copia de la misma al Secretario General.
3. Que después de que el Tribunal aprobó la petición de prórroga, con fecha 7 de febrero de 2002, el apoderado del Secretario General presentó una petición de desestimación, por falta de jurisdicción, alegando que la solicitud de excepción al requisito de agotamiento de los recursos administrativos, establecido en el Artículo VI, párrafo 1 del Estatuto, presentada por la recurrente: (1) debe desestimarse, y, señalando que la recurrente no había agotado tales recursos administrativos, lo cual, de acuerdo al Estatuto y a la jurisprudencia del Tribunal, es un requisito necesario

esencial o una condición precedente a la capacidad del Tribunal de conocer de una causa y que (2) las únicas excepciones a los requisitos de admisibilidad del Artículo VI, son las expuestas en la terminología explícita del Artículo VI, y ninguna de estas excepciones se aplican a la causa de la recurrente. El Secretario General sostiene que el Tribunal no puede hacer una excepción al requisito de agotamiento de procedimientos administrativos, establecido en el párrafo 1 del Artículo VI.

4. Que con fecha 18 de marzo de 2002, la recurrente contestó que, los requisitos del debido procedimiento del Estatuto del Tribunal, representados en las Reglas 112.1 – 112.3 del Reglamento de Personal, que establecen los procedimientos para solicitar una audiencia dentro de los 15 días siguientes a una acción impugnada y para presentar una solicitud de reconsideración, dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la decisión tomada por el Secretario General, están destinados a proteger a los funcionarios y no deben utilizarse como obstáculos para la consideración de reclamaciones legítimas. Además, la misma alegó que los requisitos de procedimiento establecidos en las Reglas de Personal 112.1 y 112.3, deberían aplicarse solamente a los funcionarios que prestan servicios en la sede, de acuerdo a su interpretación del requisito de la necesidad de una audiencia oral, en persona, lo cual no fue posible en su situación.

5. Además, la recurrente comparó los plazos del Artículo VI, párrafos 2 y 3, para la presentación de recursos ante el Tribunal (de 90 días para los funcionarios que prestan servicios en la sede y de 120 días para los funcionarios que prestan servicios fuera de la sede), con los períodos de tiempo previstos para solicitar una audiencia y una reconsideración a través de la vía administrativa, establecidos en las Reglas de Personal. La misma sostuvo que, en comparación, los plazos para el agotamiento de los recursos administrativos son muy cortos, lo cual:

“sustenta nuestra posición de que dicha regla no puede aplicarse a funcionarios que residen fuera de la sede, dado que los perjudica y viola el principio de igualdad de acceso a los procedimientos administrativos e igualdad de oportunidades para todos los funcionarios de la OEA, puesto que, se supone que todos los funcionarios de la OEA, en la sede o fuera de la sede, deberían gozar de los mismos derechos y garantías.”

La recurrente alegó, además, que la jurisprudencia citada por la parte recurrida, con respecto al agotamiento de los recursos administrativos no es una fuente de derecho obligatoria. La recurrente alegó también que la Secretaría tiene ventajas indebidas en este litigio y que es injusto que se le pida que pague los honorarios del apoderado del Departamento Legal de la Secretaría. La misma se reservó el derecho de recurrir al Ministerio de Trabajo del Uruguay y a los juzgados competentes del Uruguay si los procedimientos de la OEA no ofrecen un recurso adecuado.

6. La parte recurrida contestó que los recursos administrativos que es necesario agotar, no son impedimentos improcedentes a la presentación de demandas, sino que forman parte de la protección de las debidas garantías procesales. Los procedimientos administrativos de audiencia y de reconsideración, están destinados a promover y asegurar garantías mínimas de los derechos de los empleados y no, a obstaculizarlos. La parte recurrida alegó, además, que no solamente la jurisprudencia, sino también el propio Estatuto del Tribunal, prohíbe el ejercicio de

jurisdicción, si los recursos administrativos no han sido agotados. El requisito de “audiencia” no podría interpretarse erróneamente, como un requisito de audiencia oral, en persona, puesto que, en las organizaciones internacionales prevalece el método de procedimientos por escrito, como lo prueba la solicitud escrita presentada por la recurrente, para interponer este recurso ante el Tribunal.

Además, la parte recurrida observó que la recurrente misma alegó que se debe otorgar a todos los funcionarios de la OEA, tanto en la sede como fuera de ella, igualdad de derechos al debido procedimiento. La jurisprudencia del Tribunal requiere el agotamiento de los recursos administrativos, de parte de todos los funcionarios de la OEA, sin tener en cuenta su *status*, estrictamente y sin excepción, basándose en el debido procedimiento. Por lo tanto, las debidas garantías procesales incluidas en el requisito de agotamiento de los recursos administrativos en el Artículo VI del Estatuto del Tribunal, deben aplicarse a todos los funcionarios, inclusive a aquellos que residen fuera de la sede.

La parte recurrida alegó además, que el lenguaje del Artículo VI del Estatuto es claro e inequívoco. Por lo tanto, el Tribunal no pudo interpretar el requisito de agotamiento de recursos administrativos establecido en el Artículo VI, como menos que una condición esencial, que precede al acceso a la jurisdicción del Tribunal. Los principios del derecho laboral, entre ellos el principio de interpretación a favor de los derechos de los trabajadores (*in dubio pro operario*), no se aplican, puesto que el Estatuto es claro y no está sujeto a interpretaciones discrepantes.

7. Al ponerse a consideración del Presidente del Tribunal el asunto de la recusación a la jurisdicción del Tribunal, como una cuestión preliminar, este último, después de consultar con otros miembros del Panel, decidió suspender cualquier procedimiento adicional en la acción, hasta que el Tribunal pueda reunirse a considerar el caso. Más tarde, el Presidente dio instrucciones a la Secretaría, para que incluya este caso en la lista de casos pendientes de consideración por el Tribunal, durante su período ordinario de sesiones, que tendrá lugar en octubre de 2002. La Secretaría notificó su decisión a las partes.

CONSIDERAR:

1. Que debe destacarse que existen motivos convincentes y muy imperiosos, por los cuales la aplicación del requisito de agotamiento es necesaria y útil para el Tribunal y para el tipo de casos que el Tribunal resuelve. En primer lugar, la revisión administrativa del recurso que se exige con anterioridad a la resolución judicial, ofrece a las partes una oportunidad muy útil para negociar sus discrepancias y la posibilidad de llegar a una conciliación de la controversia, antes de ser considerada por un tribunal. Esto está de acuerdo con los objetivos de facilitar la resolución voluntaria de controversias y garantizar la utilización económica de los recursos judiciales.

2. En segundo lugar, el examen y los análisis preliminares de las cuestiones en litigio, a nivel administrativo, promueven la creación de un informe más completo de las circunstancias del caso y la exposición ordenada de los argumentos y cuestiones legales que se aplican a la resolución adecuada e imparcial de la controversia. Esta

oportunidad de establecer un informe completo de un caso, es compatible con el objetivo de mantener la utilización económica de los recursos jurídicos.

3. Finalmente, la posibilidad de consideración preliminar de una controversia a nivel administrativo, ofrece un recurso a través del cual se pueden eliminar casos que carezcan de fundamento sustancial y no merezcan o requieran ser examinados a través del proceso de resolución judicial.

4. El requisito de agotamiento administrativo de este Tribunal fue establecido teniendo presente esos aspectos, y no, con el propósito de imponer una obligación innecesaria a los peticionarios, ni para desalentar la formulación de reclamaciones válidas.

5. Este Tribunal está muy atento a su obligación de asegurar que los peticionarios con demandas legítimas dispongan de una oportunidad justa para que sus peticiones se escuchen y se resuelvan apropiada y efectivamente. Debido a esta inquietud, este Tribunal siempre ejercerá su discrecionalidad en la mayor medida posible, a fin de poner sus procesos a disposición de recurrentes de buena fé y de no impedir, en forma innecesaria, la consideración de demandas legítimas, debido a deficiencias procesales que pueden explicarse, justificarse o excusarse.

Por esa razón, el Tribunal ejercerá su poder discrecional lo más ampliamente posible, a fin de admitir casos en los cuales existan omisiones menores o justificables o problemas en la forma como las demandas se presentan ante el Tribunal.

6. Al mismo tiempo, este Tribunal está siempre consciente de su responsabilidad para con los empleados de la organización y para con la organización misma, a fin de asegurar que los mecanismos de resolución de controversias de la organización y especialmente el proceso administrativo que precede al envío de una causa al Tribunal, sean tan abiertos y se pongan tan a disposición como sea posible, de las partes en una controversia concerniente a los términos o condiciones de empleo con la organización.

Dentro de los parámetros de los reglamentos y las normas de la organización, el Tribunal y la Secretaría General deben proporcionar un mecanismo justo, a través del cual se conozca de disputas y controversias, esperando que se resuelvan voluntariamente, siempre que sea posible.

7. La parte recurrida, por su parte, proporcionó una lista y una descripción extensas de una amplia colección de derecho jurisprudencial de este Tribunal, que respaldan la idea de que el incumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos administrativos, le impide a este Tribunal la consideración de una demanda o el otorgamiento de la reparación solicitada. Estamos de acuerdo con estos precedentes y no nos desviamos de esos principios, ni de ese caudal de jurisprudencia que establece el requisito de agotamiento de recursos administrativos que no se cumplió adecuadamente en este caso.

8. En este caso, si bien la recurrente, no hizo uso adecuado de las normas de procedimiento al presentar su recurso ante el Secretario General, lo cual es un

requisito necesario para recurrir a la jurisdicción del Tribunal, la misma, sí, intentó hacer constar su oposición a la decisión tomada por el Secretario General, con respecto al *status* de su contratación, dentro de los plazos previstos, aunque en forma improcedente. Concretamente, si bien la recurrente no formuló una objeción o petición directamente ante el Secretario General, la misma, sí, interpuso un recurso ante el Tribunal, el cual fue entregado al Secretario General, dentro del período de tiempo previsto en las disposiciones para hacer constar la solicitud de una audiencia. Aunque, en este caso, la solicitud de audiencia no se presentó en la forma procedente y no se entregó directamente a la parte correspondiente o a través del mecanismo correcto de resolución judicial, se podría, perfectamente considerar equivalente a una objeción y a un recurso de hecho (*de facto*), contra la decisión del Secretario General, de no renovar el contrato de trabajo de la recurrente. Como se explica más adelante (ver párrafo 12), esta “notificación y recurso por analogía” llegó al Secretario General dentro del plazo establecido en las disposiciones, aunque fue transmitida de manera improcedente a través del Tribunal Administrativo.

9. Es perfectamente comprensible que el Secretario General haya contestado al recurso presentado, en la forma que fue entregado, es decir, considerándolo como una manera improcedente de hacer constar su reclamación ante el Tribunal Administrativo, y, oponiéndose debidamente al mismo.

Creemos, sin embargo, que dadas las circunstancias, sería lógico, a estas alturas, considerar el recurso interpuesto por la recurrente, como una notificación al Secretario General sobre el descontento de la Peticionaria con la decisión tomada por el mismo y del deseo de esta última, de impugnar esa decisión y solicitar su reconsideración. Por ese motivo, en estas circunstancias, solicitamos al Secretario General que responda a esa petición, de acuerdo a las disposiciones administrativas que hubieran sido aplicables, si la apelación de la recurrente se hubiera presentado directamente al Secretario General, como está previsto. En otras palabras, consideramos que la apelación improcedente que tuvo lugar al interponerse un recurso ante el Tribunal Administrativo, sirvió de “notificación sobreentendida” al Secretario General, sobre el deseo de la recurrente de apelar y de solicitar la reconsideración de la terminación de sus servicios, por medio de los procedimientos administrativos.

10. Recalcamos que esta solución y esta decisión se basan en una situación y en una serie de circunstancias muy extraordinarias, que generalmente no suelen presentarse, a no ser en casos muy excepcionales. Es decir, la recurrente interpuso un recurso, si bien lo hizo ante el foro incorrecto, dentro de los 15 días de plazo previsto en las disposiciones para apelar en tiempo la decisión del Secretario General, y este último recibió la notificación del recurso interpuesto, también dentro del plazo previsto, dado que el recurso fue transmitido del Tribunal al Secretario General. Sin duda, se tratará, en efecto, de un caso excepcional, en el cual la recurrente no se atiene a los requisitos de agotamiento necesarios, pero, sin embargo, la misma hace constar, por analogía, su notificación al Secretario General mediante otra forma lógica y aceptable, indicando que desea impugnar la decisión tomada por la Organización. Este caso podría ser uno de los pocos que pueda satisfacer ese requisito, por medio de la utilización de un método improcedente, aunque no ilógico, de interponer un recurso, siendo suficiente para dar inicio al proceso de revisión administrativa, dentro de los plazos previstos.

11.El Tribunal desea destacar que el resultado de ésto es permitir que la recurrente haga uso del proceso administrativo de apelación al cual tiene derecho, y no, recurrir ni iniciar el mecanismo de determinación judicial del Tribunal Administrativo, en forma prematura e improcedente. Desestimamos el recurso de la recurrente como extemporáneo e improcedente, basándonos en el incumplimiento del requisito de agotamiento de recursos administrativos, aunque le permitimos que haga uso de las disposiciones administrativas a las cuales tuvo derecho a recurrir, a fin de que su recurso y su apelación sean considerados por el Secretario General.

12. A fin de decidir que el recurso de la recurrente sobre la terminación de sus servicios, mediante la vía administrativa (aunque no con el Tribunal) fue interpuesto dentro de los plazos previstos, es necesario decidir que la fecha de la “acción” tomada por el Secretario General, la cual es objeto de impugnación, se extendió hasta el 31 de diciembre de 2001. Si se considera el 16 de agosto de 2001, como fecha de la acción, cuando la recurrente recibió por primera vez la notificación de que su contrato no se renovarían, o cuando se puso la fecha a la notificación de la extensión de su contrato hasta el 31 de diciembre, entonces, la interposición de su recurso o apelación, el 12 de diciembre de 2001, como ella lo hizo, no habría sido suficiente o dentro de los plazos previstos, como para que se considere como un recurso interpuesto ante el Secretario General, por analogía. Existen dos motivos por los cuales la fecha de diciembre de 2001, es la fecha adecuada a tener en cuenta, con el objetivo de determinar cuando tuvo lugar la “acción” definitiva del Secretario General. En primer lugar, la decisión inicial de poner término a los servicios de la recurrente, entregada el 16 de agosto de 2001, fue reemplazada por una decisión posterior, permitiendo a la recurrente continuar en su cargo después de la fecha fijada en un principio como fecha final de su contratación. Teniendo en cuenta este cambio, no sería apropiado que la fecha original de la entrega de la notificación final tenga fuerza obligatoria para la recurrente. En segundo lugar, la recurrente continuó en su cargo hasta el 31 de diciembre del 2001, fecha en la cual la decisión de no extender su contrato tuvo verdadero efecto, y que con mayor exactitud se puede decir que tuvo lugar el “hecho” de la terminación de servicios. Esta es la “acción” definitiva del Secretario General, es decir la fecha real de la terminación de sus servicios, que puede describirse de forma más apropiada como la decisión del Secretario General, contra la cual la recurrente está interponiendo un recurso y la cual está tratando de revocar. Por lo tanto, el 31 de diciembre de 2001, es la fecha adecuada que debe usarse para determinar si la recurrente “apeló” o no, la decisión del Secretario General, ya sea directamente, como sería preferible, o “por analogía”, tal como interpretamos la interposición improcedente del recurso ante el Tribunal, el cual, a su vez, fue entregado al Secretario General.

13.A este respecto, observamos que mientras que la segunda notificación que extiende el contrato de la recurrente hasta diciembre, fue fechada 30 de agosto de 2001, no hay ningún indicio en nuestras actas, de cuándo y cómo se comunicó esta decisión a la recurrente. Si bien se incluyó una copia de la extensión en nuestro expediente, no existe ningún indicio que determine si esa resolución fue efectivamente recibida por la recurrente y cuándo fue recibida. Al faltar esta información específica, parece más apropiado aún, tomar la fecha final de su contratación como la fecha apropiada de la “acción” del Secretario General que es objeto de impugnación.

14. En efecto, la parte recurrida admitió que se podría perfectamente sostener que el 31 de diciembre de 2001, la fecha del último día de empleo de la Peticionaria, podría considerarse como la fecha efectiva de la resolución sobre la terminación de servicios, al sugerir en la página 20 de su escrito, que el recurso interpuesto por la recurrente ante el Tribunal, debería considerarse improcedente aún si la “fecha en la cual los servicios de la recurrente cesaron” se toma como la fecha efectiva, a partir de la cual se calcula el plazo establecido en el Artículo VI, párrafo 1, del Estatuto del Tribunal. Estamos de acuerdo con esta observación en lo concerniente a la falta de jurisdicción del Tribunal. Sin embargo, creemos que en virtud de las circunstancias muy especiales y extraordinarias de este caso, la presentación de lo que equivalió a un recurso interpuesto dentro de los plazos previstos, aunque realizado a través de un mecanismo incorrecto, efectivamente tuvo lugar, en base a que la fecha del último día de empleo, fue la fecha en que debería comenzar el cálculo del plazo de tiempo para la interposición de un recurso.

15. De conformidad con esta decisión y según la Regla de Personal 112.1, párrafo b, el Secretario General contará con 20 días corridos, a partir de la fecha de notificación de esta resolución, para contestar el escrito de la recurrente en contra de la notificación sobre la terminación de sus servicios y para resolver al respecto, a través de los procedimientos administrativos regulares necesarios, de acuerdo a las Normas Generales y a las Reglas de Personal de la Organización, como si fuera un nuevo recurso, interpuesto en los plazos previstos.

RESUELVE:

1. Declarar que, en la etapa actual del proceso, el recurso presentado por la señora Virginia Jaime Sosa ante este Tribunal, es inadmisibles debido al incumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos administrativos, estipulado en el Artículo VI del Estatuto del Tribunal; y

2. Confirmar que, la demanda de la recurrente presentada ante este Tribunal el 12 de diciembre de 2001, y luego comunicada al Secretario General, constituye un recurso administrativo interpuesto en los plazos previstos, en contra de la medida tomada por el Secretario General con respecto a la recurrente, con lo cual obliga al Secretario General a contestar dicho recurso mediante las normas de procedimiento administrativas regulares, de conformidad a las Normas Generales y a las Reglas de Personal, como si se tratara de una nueva solicitud de audiencia, presentada ante la Administración, dentro del plazo establecido.

Notifíquese.

Washington, D.C., 29 de octubre de 2002

Juez Nicholas J.O. Liverpool, Presidente

Juez Morton Sklar

Juez Agustín Gordillo

Sergio Biondo, Secretario

El doctor Gordillo, Juez, coincide:

Coincido, pero me pregunto, respetuosamente, si la “audiencia y reconsideración” administrativas concedidas, se justifican para lograr los objetivos que se describen en esta sentencia. La norma que establece el agotamiento de recursos administrativos no debe aplicarse cuando “es evidente que un recurso..hubiera sido fútil” (IBD, Sentencia número 23, 1989, Buria-Hellbeck). Se fuera éste el caso, forzar a una persona a acatarla, sería una violación del derecho al rápido y efectivo acceso a la justicia, establecidos tanto por la Convención Interamericana de Derechos Humanos como por la Convención Europea de Derechos Humanos.

Juez Agustín Gordillo

Sergio Biondo, Secretario